

## 原 著

# 労働行政の創出過程—殖産興業政策と人力政策の統合（2）

Co-development of Japanese industrial policy and  
human resource management in the early Meiji area (2)

村上貴美子

**要約：**1868年、欧米列強の脅威のもとに早熟的に近代化を余儀なくされた日本は、後発資本主義国として、財政的にも人力的にも農民層依存体質から出発せざるを得なかった。このことが農業政策をも包含した殖産興業政策と人力政策の統合の必然を生じ、後発国日本の労働者保護政策（社会政策）を創出するに至る。本論は殖産興業政策と人力政策の統合過程を明らかにすることによって、明治期の社会福祉政策（前史）の特徴を抽出することにある。

**Key Words：**殖産興業政策 人力政策 労働者保護 社会政策

## 目 次

### はじめに

- 一、問題の所在
  - 二、殖産興業政策の創生—大蔵・民部省の殖産興業政策
  - 三、殖産興業政策の二極化—工部省対内務省の殖産興業政策（以上、第13号）
  - 四、殖産興業政策下の人力政策の胎動—内務省の殖産興業政策
  - 五、殖産興業政策の進展—農商務省の創設・内務省の経済産業政策からの撤退
  - 六、人力政策の推進と労働行政への志向（以上、本号）
  - 七、労働者保護政策としての労働行政の台頭
- まとめにかえて

### 四、殖産興業政策下の人力政策の胎動—内務省の殖産興業政策

1873（明治6）年11月10日太政官布告第375号をもって内務省の設置が決定され、翌74（明治7）年1月9日太政官布告第1号によって、内務省の行政機構が規定される。内務省は一等寮に勸業と警保、二等寮に戸籍、郵便、土木および地理、一等司に測量を設置し、1月10日省務を開始する。内務省設置に関して『内務省史』は「富国強兵のための勸業行政を主位に置き、これ

に治安対策の行政警察を配し、この2部門を内政の基本としたところに、内務省新設の画期的意義があったとする<sup>52</sup>。すなわち富国強兵の「富国」を勸業行政で、それを背後から支える行政警察を内政の基盤に置いたのである。

内政の筆頭省として設置された内務省は、筆頭寮に勸業寮を置く。このことは内務行政における勸業政策、すなわち殖産興業政策の重要性を示していることにはかならない。勸業寮頭の職務の最重要事項は、「全国農工商ノ諸業ヲ勸励実著盛大ナラシムル」である<sup>53</sup>。同年3月に制定された勸業寮事務章程は全27条から構成され、第1条で「勸業寮ハ全国農工商ノ諸業ヲ勸奨確実盛大ナラシムル事務ヲ掌管スル所ナリ」と、まさに殖産興業の推進を前面に押し出し、第2条で「勸業ノ常務ハ農工商従来ノ諸業ヲ倍々勸励シ精巧盛大蕃殖牢実ヲ尽」くし、これにより「国民衣食済世ノ器材金穀及諸物産都テ時勢ノ沿革ニ随ヒ適宜ノ融通ヲ得各自ヲシテ其業ヲ専治」させること、そのための法整備を行い、会社を設立するなどして全国規模の流通を図ることなど具体的事項を示す。さらに法整備に関しては、単なる産業推奨のため法整備に限らず「諸工場建築人民健康上ニ害アルモノハ之ガ法則ヲ草案シ卿ニ申呈シ其指図ニ由リテ之ヲ施行スヘシ」（第9条）と規定し、殖産興業政策が富国化（経済・産業）政策であると同時に、その源泉たる人力政策と一体的関係にあることを表明した。

そもそも勸業の基本姿勢は「民権及ヒ其貨財ヲ保護シ

拘束ノ弊ヲ除キ万民ヲシテ寛容安堵シテ各自其業ヲ勉勵セシムルコト」にあり、勸業寮の所掌事務は「勤テ其障碍トナル者ヲ審察シ若シ其障碍ノ原由政法ニ在ル時ハ之ヲ改正スルノ方法ヲ審察シ其原由民間ニ在ル時ハ之ヲ救正スルノ方法ヲ卿ニ申呈」することにある（第14条）。したがって勸業寮の設置目的が「全国農工商ノ諸業ヲ勸奨確實盛大ナラシムル」こと、すなわち殖産興業の推進にあったが、それと表裏一体の関係で「人民健康」の保護・管理、「民権及ヒ其貨財ノ保護」すなわち人力政策にあった<sup>54</sup>。このことは殖産興業政策が「人力」政策・民生の安定に基盤を置くものであり、富国化を単なる産業育成すなわち経済政策に求めたものでないこと示している。事実、1875（明治8）年5月24日内務卿大久保利通は太政大臣三條實美あて「本省事務ノ目的ヲ定ムルノ議」を提出し、人民の生活困窮の原因はいたずらに旧慣習を改め衣服をはじめとする日常品にいたるまで開明に走る現状に見出し、工業・商業の発達が未成熟な段階での構造上の問題であるとする。したがって、内務省を設置した今は「専ラ内治ヲ整へ、力ヲ根基ニ尽シテ、体裁ノ虚文ヲ講セズ、奇功ヲ外事ニ求メズ、民産ヲ厚殖シ民業ヲ振勵スルコト」を強調し、その具体策として、樹芸、牧畜、農工商の奨励、山林保存、樹木栽培など農業の推進を提唱した。大久保の殖産興業政策は、まさに農業政策を中心とする殖産興業政策であり、農業を産業化することによる民力養成にあると説明する<sup>55</sup>。内務省の勸農政策は先に述べた外国人教師の登用、農業教育の推進さらには農事試験場の開設などにより、外国の農業を手本とした近代的農業を模索する方向をとる。勸業寮の所管事項は農工商すべてを所掌することとなっているが、工業部門のうち重工業部門は工部省設置に伴い工部省の所管であることから、内務省の勸業部門は農業、商業および軽工業部門となる。また、商業部門は1876（明治9）年5月16日勸商局として独立し、ついで1878（明治11）年12月28日大蔵省に移管されて以来、内務省の勸業政策は農業およびそれに基盤におく軽工業部門が中心的存在となる。

さらに1881（明治14）年4月7日農商務省の設置により、内務省の勸業政策は農商務省に移管され、内務省は殖産興業政策から退くこととなる。このことが、黎明期の労働行政の胎動を農商務省に見、その実現を内務省に見るという一見内政の不一致あるいは矛盾という現象をもたらす要因となった。なぜならば、殖産興業政策の主目的は富国化、より端的な表現をすれば、新政府の財

政安定化政策に端を発する経済政策にある。それに対し内務行政の本来の目的は、「国内安寧人民保護ノ事務」にある。藩閥体制から近代国家として再編する過程において、内務省（民部官・民部省を含む）が経済産業政策担当省としての機能を持つ限りにおいて、殖産興業政策は内務省政策として、「人民保護」と分離不可分の存在として機能する要素を内在する。しかし内務省が純粋な経済産業担当省としての機能を果たしえない以上、富国化政策を追い求める明治政府にとっては、新たな経済産業担当省の設置に踏み切りざるをえないであろう。それが工部省の設置であり、農商務省の設置である。したがって農商務省が設置されたことにより、内務省は経済産業担当から撤退し、その結果、経済・産業政策と一体化した人力政策は潜伏し、内務省の「人民保護」政策は救貧政策中心に展開することとなる。

## 五. 殖産興業政策の進展—農商務省の創設・内務省の経済産業政策からの撤退

内務省で推進してきた殖産興業政策は、農商務省が設置されるに及んで、農業部門および軽工業部門が同省に所管換えされる。このことは「農商務省は内務省の勸業事業を引き継いで出発」<sup>56</sup>することを意味し、内務省で志向された人力政策をその根底に内在させていた。

農商務省の設置は1880（明治13）年11月の参議大隈重信および伊藤博文による「農商務省創設ニ対スル建議」を直接の契機として、翌年4月7日「農商務省職制並事務章程」によって設置される<sup>57</sup>。大隈・伊藤は従来の官営模範事業の直接的保護政策を批判し、農商務政策を一般民間事業の育成、すなわち法令による民力養成を主とする間接的勸業事業に転換することを提言し、1880（明治13）年11月「農商務省創設」を建議した<sup>58</sup>。大隈たちは「欧州諸国ノ制」を参考にして「農商事務ノ重要ナル、敢テ工部其ノ事務ニ譲ラザルコト」を説明し、「農商ノ一省」の創設を求めたのである<sup>59</sup>。

大隈および伊藤の前記建議の原型は、工部省中心の殖産興業政策の批判に求めることができる。1873（明治6）年5月、大蔵卿大久保利通が岩倉使節団に先立ち帰国し、6月大隈重信を大蔵大輔に任じ、大久保が大蔵省の実権を掌握することとなる。このときから大久保・大隈体制が形成され、1874（明治7）年1月内務省行政が開始される。内務省の重要行政は大蔵省勸業寮から移管された「全国農工商ノ諸業ヲ勸奨確實盛大ナラシムル事務」と司法省警保局から移管された「人民ノ凶害ヲ予防シ其健

康ヲ看護シテ営業ニ安シシ生命ヲ保全」することにある。大久保は内務省を直接支配し、これに大隈の掌握する大蔵省と伊藤の管理下にある工部省を統合させ、人力政策と一体化した殖産興業政策の推進を構想したのである。また大隈は、従来の工部省中心の欧米諸産業の形態的模倣移植を改め、在来の農村工業に着目し、これを保護育成する新殖産論を企図した<sup>60</sup>。

大久保内務、大隈大蔵のコンビで勧められた新殖産論は、政治的内乱が沈静化した1875（明治8）年以降、本格的展開を遂げることとなる。その基本方針は「海外直売ノ基業ヲ開ク」ことであり、「我国所産所有ノ所物品ヲ英国地方へ運輸」する一方、「内國中ニ於ケル物産流通ノ媒介ヲ為シ、工業奨励ノ基礎ヲ立ツ」ことにある。この新殖産論の根底には、大久保の「輸入防遏」政策論が存在する。大久保の輸入防遏政策論は、深刻な輸入超過と海外視察の成果による民産厚殖・民業奨励を意図した農牧業振興策にあった。大久保たちによって提唱された新殖産論は、前述の大隈・伊藤の「農商務省設立ノ建議」により設立された農商務省において実質的に推進される予定であった。しかしその推進者は大久保の死、「明治14年政変」で失脚した大隈に代わって、伊藤博文参議と大蔵卿に就任した松方正義によって担われることとなる<sup>61</sup>。

新設された農商務省は、「農業、商業、工作、技術、漁獵、商船、海員（海軍省所管ノ軍人ヲ除ク）発明、商標、度量衡、開墾、牧畜、動植物ノ育種、獣医、会社（銀行会社ヲ除ク）山林、郵便ニ関スル法令ノ施行ヲ保持監督」することにおかれ（「農商務省職制」）、書記局以下農務局、商務局、工務局、山林局、郵便局、博物局、会計局および農商工上等會議の八局一會議で構成され、殖産興業政策の中心的役割を担うこととなった<sup>62</sup>。農商務省は農工商全産業を掌握、監督、育成するに当たり、内務省に代わる新たな経済産業省として、以後積極的な産業推進にあたることとなる。しかし人力政策の基本理念は、次の例が示すように、まさに内務省の考え方を継承・推進したものである。

農商務省は1881（明治14）年4月7日に設置、11日開庁、12日に大蔵省商務局から「工業勸奨ノ目的ヲ以テ蒐集シタル見本」は工務局で所管することを決定し、15日に内務省農務局所管の新町紡績所、千住製絨所、愛知紡績所等の軽工業部門事務を工務局所管とすることを決定する<sup>63</sup>。この決定以降、殖産興業は農商務省で一括的に推進されることとなる。農商務省は、創設目的の

一つである「農商管理ノ事務即チ博ク奨励保護ニ関スル法制ヲ案シ一定ノ規則ニ拠リテ公平不偏洽ネク農商ヲ誘導スル」<sup>64</sup> ために、設置2年目から従来の農商務関連事務の沿革記録作業に着手した。この作業の一環として工務局は1883（明治16）年『農商務卿第三回報告』に「千住製絨所」「新町紡績所」および「愛知紡績所」の沿革調査をあげる<sup>65</sup>。

この時期は農商務省工務局において、労役法、師弟契約法、工場規則等制定のため、職工あるいは工場などの調査に着手しようとしていた時期でもある<sup>66</sup>。また農商務省の成立理由が先に述べたように「工場払下概則」に関連することを考え合わせると、この一連の調査作業は、内務省・大蔵省から独立した新省農商務省としての意気込みを表明するものであるとともに、従来の各省に分掌した官営工業政策の見直しの作業でもある。特に前記三紡績所は内務卿大久保利通の建議により成立された経緯<sup>67</sup>を考慮すると、大久保の殖産興業政策論が大きく関係しているといえよう。内務省の殖産興業政策には、工場設立当初から労務管理的要素を持つとはいえ、人力（労働力）養成を志向していたことが伺え、殖産興業政策がまさに人力政策（労働力政策）と表裏一体の関係にあったことを裏付けるものである。

職工条例・職工徒弟条例を経て工場法に収斂する労働行政は、農商務省で成案されたことは周知の事実であるが、前記千住製絨製作所の職工規則をみると、労働行政は内務省の殖産興業政策に嚆矢を求めることができよう。このような内務省の動きを社会法成立の視点から橋本文雄は、後発資本主義国の特徴と説明する<sup>68</sup>。橋本が指摘するように、市民法の成立前に労働法の萌芽を見ることは後発資本主義国であるが故の日本の特徴といえる。日本における労働行政は牧民の省である内務省時代に人力政策として種が播かれ、産業推進を一身になった農商務省で発芽し、再度内務省で成長したといえよう。換言すると、内務省の人力政策理念を農商務省は継承し、富国の源泉としての人力（労働力）政策の展開を図ることとなるのである。

## 六、人力政策の推進と労働行政への志向

農商務省の殖産興業政策は、先に述べたように従来の政策が農商工それぞれに官営あるいは官主導で誘導してきたことを改め、今後は民営・民業中心政策に転じ、法令による公平な保護政策を採用する方向転換を図った。

農商務省は設置されて間もない6月28日、府県に「農



商工奨励ノ儀ニ付布達（乙第5号）」を出し、法令による民業保護政策を実施する自らの政策理念を明確に打ち出す。さらに同年12月に再度府県あて同表題の達で、同趣旨を再度伝えた上で、「民情慣習ヲ酌量シ」各地方の実情にあわせた法の運用を行うことを通知し、民主導の殖産興業政策への方向転換を明確に打ち出した<sup>69</sup>。

農商務省は1895（明治28）年、「職業調査ハ国家行政及経済上最も緊要ノモノ」であり、日本において「早晩此調査執行ノ時期到来」するとの前提で、「豫メ講究ノ料」とするために「職業調査類別表」を公にし、職業調査の分類基準を示す。翌96（明治29）年には「職工工場保護及取締ニ関スル参考」を、続いて97（明治30）年に「工場及職工ニ関スル通弊一斑」を「工場及職工問題研究上必要ノ参考資料」とした<sup>70</sup>。

『職工工場保護及取締ニ関スル参考』は美濃部達吉編により、1890年頃までに欧米各国で出版された文献を基に、各国の職工保護法について整理し、その内容を2部構成で紹介したものである。美濃部は同書の第1部において（一）幼年職工の保護、（二）少年職工の保護、（三）女工の保護、（四）一般職工の保護、の必要性を述べ、第2部では、第1部の論拠となる各国の保護法規を紹介する。美濃部は職工を前記4種に分類したうえで、各職工の保護の必要性の根拠を次の点に求める。まず「幼年職工」は「心身共ニ發育ヲ完フセサル」ことにあり、幼年を製造所内労働に従事させた場合は将来にわたって弊害を残し、ひいては一般社会に害を及ぼす虞がある。具体的な弊害は、身体の発達を妨げ健全な人間となることへの障碍、普通教育の機会の喪失、工業的知識習得の機会の喪失、および家族の撫育による人倫の道あるいは徳義の培養の喪失をあげ、その結果、努力を軽んじ「教育ト徳義ナキ賤民」の増加となり社会に害毒を流す、と説明する。

美濃部は次いで「少年職工」の保護の必要性を、特に教育の機会の喪失に求め、「女工」の保護については次のように説明する。女性の重要な役割として「一家ヲ調理シ児ヲ挙ケ之ヲ撫育スル」義務がある。女性が製造業に従事することによって、「社会ニ対スル大任ヲ欠」き、その結果一家団欒の楽しみは崩れ、「子孫ヲシテ虚弱ナラシムル」こととなる。したがって女工に対する特別保護が必要であるとする。美濃部は最後に「一般職工」の保護の必要性を、労資関係から以下のように説明する。「無資産ニシテ教育ニ乏シキ労働者」と「資本ヲ有シ比較的知識ニ富メル雇主」が相対抗する場合には、労働者

は「弱者ノ地位」に甘んじ、雇い主は「強者ノ地位ヲ占」める。その結果「職工ノ権利ハ有テ無キカ如」き状態になり、「雇主ノ蹂躪」に陥ることもやむをえない。したがって成年職工に対する保護の必要性はもちろんであるが、「幼年者又ハ婦女ニ於ケル如ク絶対的ニ其ノ保護ノ必要ヲ認ムルコト能ハス」。

以上見てきた美濃部の職工等に対する保護の論拠は、対象者ごとに異なるものである。幼・少年職工保護は、未成年者すなわち発育途上であることにその必要性の論拠を求める。良き成人となるための健全発達の機会および教育の機会の喪失、あるいは良き職業人としての職業教育の機会の喪失にある。すなわち市民社会にあって、次代を担う発達段階にある者に対する保護政策である。この美濃部の幼少年職工保護論に、児童福祉政策理念の原点を見ることができよう。これに対して女工に対する保護政策は、当時の、成人女性に求められている社会通念—成人女性の役割は、家事労働に従事し育児に専念すること—に依拠する。成人女性が製造業に就労することはこの重大な役割に支障を来す。ここに女工保護の論拠がある。これに対して成年職工に対する保護政策の必要性は、労資関係調整機能の視点から論じる。美濃部は成人職工に対する保護政策の必要性を認めながらも、その根本は労使関係にあるため、幼・少職工および女工に対する絶対的保護と同様の保護の必要性を認めない立場を取る。美濃部は欧米の職工保護立法を整理することによって、職工保護の論拠を、市民社会における次代を担う発達段階にある者に対する保護、女性としての社会的役割分担を全うするための保護、および資本制社会の構造上からくる保護の三点に整理した。

美濃部編による前記参考資料が農商務省から公にされた翌97（明治30）年、社会政策学会が発足する。同年2月、農商務省商工局は商工局技官の工場巡察の結果を、「工場及職工問題研究上必要ノ参考資料」と認め『工場及職工ニ関スル通弊一斑』を著す。本著は9頁の短いものであるが、そこにはやがて『職工事情』として整理される大々的な調査の原型ともいえるものを見出すことができる。

つぎに、農商務省時代の産業政策を軽工業および鉱山事業において見ておこう。

1880（明治13）年大坂紡績株式会社設立によってはじまった近代的紡績業の定着は、花井俊介の研究<sup>70</sup>によると、89（明治22）年に綿糸生産額の輸入額を凌駕し、国産綿糸が国内綿糸市場を輸入品から奪回する過程が本

格的に始まり、90年には中国を中心に綿糸の輸出が開始される。日本綿糸は97（明治30年）前後には輸出市場で一定の国際競争力を備えるまでに成長する。綿糸産業の順調な伸びはインドへの競争意識を醸成し、より熾烈な国際競争に加わる。この国際競争力を支えたのが、二交代制による低賃金若年女子労働力にある。この労働状況は男子工中心のインドと対照的であり「インド以下の低賃金」と評された。インドはイギリス本国の指導により1881年には工場法が制定され、92年には改正・強化されてきた。皮肉にも労働者保護立法の欠如が日本紡績業推進の重要な要素となっていたのである。しかし、このことが日清戦争後の不況・恐慌を機に本質的な紡績業の生産過程自体の限界を露呈することとなる。このことが、農商務省が製造業の労働調査に乗り出す要因をもたらしたといえよう。

明治期の職工・女工の労働状態は、1901年（明治34）年に農商務省が調査し、2年後の1903年に刊行した『職工事情』等によって知ることができる。『職工事情』は1947（昭和22）年、土屋喬雄によって生活社から復刻された。土屋は『職工事情』を復刻するに当たり、序で、「『職工事情』は明治専制政府の官僚の手になるものではあったが、ほとんど事実を歪曲することなく、あるがまゝに、当時の労働者の劣悪きまわる状態を調査し、抽出したものである」とその意義を述べる<sup>71</sup>。土屋のこの復刻の辞は、農商務省における『職工事情』の位置を明らかにすると同時に、調査の確実性を傍証するものといえる。青木虹二の研究<sup>72</sup>によると、農商務省が設立された1881年4月に日本で最初の炭鉱夫以外の工夫（船揚雇人夫）たちによる争議が、秋田県において発生したことが示されている。この争議を契機に各種職工・女工たちによる争議が発生する。農商務省は産業資本の確立を、官営工業中心政策から民営事業保護育成政策の転換に求めた。この政策転換が労働争議の争議主体に変化をもたらしたと考えられる。

青木の研究を基に産業資本確立期（明治29年まで）の争議発生件数および争議内容を整理すると、争議主体・争議内容により大別二つの傾向が読み取れる。その一つは維新直後の十年間の傾向である。この時期の争議主体は坑夫等鉱山関連者である。維新期の官営移行に伴う鉱山接収あるいは外国人技師の雇用などによる、失業・解雇、賃金体制さらに機械導入に対する争議である。大きく変動する新体制に対する予測不安に起因する争議と考えられる。二つ目の傾向は、1880年代前半にその傾向

が現れ、80年代後半から顕著となる現象である。80年代に入ると争議主体は70年代の坑夫等鉱山関連者に加え、人夫等肉体労働者が加わり、若干ではあるが女工・職工・職人層が参加してくる。この争議主体の拡大に伴い、争議内容も変化する。70年代の争議内容は、争議件数が少ないこともあり分散化傾向にあったが、徐々にではあるが賃金・給料を求めるようになる。80年代後半から90年代にかけての争議主体は、職工・女工・職人層へとシフトする。それに伴い争議内容・目的は賃金・給料など生活の安定を目指したもの、さらに労働強化、労働時間延長など、労働条件あるいは労務管理的なものへと変化する。

以上の労働争議の傾向は、次のように再整理できる。第一に1870年代の争議傾向は、新体制移行に伴う漠然とした労働条件あるいは生活不安に起因するものであり、散発的なものであった。これに対して80年代以降、特に80年代後半からの争議傾向は、1897（明治30）年の労働組合期成会の結成を予測させるものであり、争議主体の中核を職工が担い、賃金・給料等の生活安定を求める争議内容である。この争議は第二期に入ると労働運動として本格的な労資対立の様相を呈することとなり、1900（明治33）年3月、政府は治安維持法を制定・公布し、これにより労働組合運動の弾圧がはじまる。

前記『職工事情』は、後発資本主義国日本の宿命である意図的・政策的な近代工業化推進と、そのひずみから生じる労働者の生活問題の拮抗関係の中で、農商務省が職工たちの生活実態調査を実施したものであろう。土屋は『職工事情』を復刻するに当たって、その趣旨を「日本労働階級の民主的自己解放への前進のため」とする。しかし、「明治33年上半期ノ調査ニ依レバ我国紡績工場（紡績聯合会ニ加入セルモノ）ノ総数76」ではじまる『職工事情』の調査目的は、まさに当時の職工・女工たちの実態調査にあった。農商務省の殖産興業政策の中心課題は、ようやく輸出超過に転じた紡績工業をはじめとする近代産業の育成にある。したがって、明治初期の坑夫あるいは人夫たちの争議行動が単なる争議から、組織化された労働組合が結成され<sup>73</sup>、ある一定の明確なる目的を持った労働運動へと展開する過程で、農商務省は産業政策推進のために、職工たちの労働実態を把握する必要が生じたのである。

同様のことが鉱山労働においても言える。以下、石村善助の研究を中心に見ておく<sup>74</sup>。日本の鉱山事業は江戸時代中期には世界有数の産出を誇るに至った。しかし幕

末期には採掘および排水技術の未熟さにより採鉱切羽の伸び悩みから衰退の道をたどることとなる。明治新政府は1868（明治元）年2月旧幕府の大坂銅座役所に銅開所を設置したのに始まり、鉱山に関する行政を整備し、1870（明治3）年閏10月工部省を設置する。一方で、政府は鉱物資源の独占管理を行うべく、矢継ぎ早に対策を打ち出す。1869（明治2）年2月20日「鉱山開拓之儀ハ其地居住之者故障筋無之候ハ、其支配之府藩県へ願之上掘出不苦候」と一般私人に鉱物の採掘を開放するとともに、府藩県に対しても旧習にとらわれず速やかに許可することを布告する。新政府は産業推進にあたって、その原動力である鉱物資源の確保を民間人の採掘にゆだねたのである。したがって、鉱物採掘に関して民間人に許可したのはあくまでも「採掘権」のみであり、しかも鉱物は「独り政府ノミ之ヲ開採スル」権利を有し、私掘の鉱山は「悉ク政府ヨリノ請負稼」にすぎないとの立場を堅持した。

また、鉱山開発に際して外国の機器および外国人技師に依存せざるを得ない状況に際して、新政府は外国人の鉱山関与を警戒し、「鉱山ニ西洋器械ヲ据付或ハ西洋技術ヲ雇入ルル時ハ前以テ当省ノ許可ヲ受クベシ」と工部省の許可の下に外国器機の導入および外国人の採用を図るとともに、「雇入レ西洋人ハ技師方ニ限」るとの立場を取る。明治維新政府は維新後最初の5年間で、鉱物資源の徹底した官収官営体制を確立していき、1873（明治6）年7月20日日本坑法を制定するに至る。

1873（明治6）年に制定された日本坑法は、原案を外国人鉱山師長ゴッドブレイおよび鉱山権頭吉井礼蔵によりスペイン鉱法を模範に起草されたものであるが、公布された法律は英国オーストラリア官有地の鉱業法に類似しているといわれている。主たる内容は、従来の政府の官収官営方針を整理したものであり、政府の鉱業権を主張する内容である。すなわち、鉱物は有鉱質（諸金属の天然資源の本質を持っているものあるいは他の物質と合化しているもの）無鉱質（然質物山塩磷酸石灰美石及び玉璞）を問わず「独り政府ノミ採用スル」との立場を貫くものである。

このような中、鉱山局長和田維四郎は『坑法論』を公開し以下のように述べる<sup>75</sup>。「鉱業ハ国ノ一大利源」であり、その盛衰は国家経済に大きな影響を及ぼす。坑法とは鉱物の所有権および試掘開採にかかる一切を規定する特別法である。しかしながら日本においては「未タ坑法ヲ論スルノ書ナク坑法ノ原理ヲ知ルノ途ナシ」状況に

ある。したがって、日本坑法が改正されようとするこの時期に、世人の講究に資するために本書を著した。

『坑法論』は和田自身が述べているとおり、その主たる内容は鉱山および鉱業に関する権利義務に関するものである。しかし和田は本書において「鉱業ノ警察」および「鉱夫共済法」に関して若干の紙数を費やし、以下のようにその重要性を述べる。まず鉱業警察の必要性に関して、坑内事業の危険度が地表製造所の比ではない。したがってそれに従事する者の「衛生上ノ障害」「生命の危険」は他の職業に従事するものに比べて大である。フランス、プロシアでは、「坑内及工業ニ関スル建築物ノ保安」「生命及衛生上ノ保護」「地表ノ安全及公益ノ保護」を内容とする鉱山警察法を制定している。日本においても制定の必要がある。

和田は鉱業警察に関する前記認識をさらに敷衍させ、「其負傷、発病、死亡ノ如キ場合ニ於テハ本人及其家族ヲ救恤スルノ方法ヲ設クルニアラサレハ其業ニ安スルコト能ハサルモノナリ」と論を展開し、すでに何カ国かにおいては鉱山職工に関する救恤の法を制定しており、最も完成しているものが「独逸ノ鉱山ナリ」という。またドイツでは近年ビスマルクが実施した職工罹災保険法および職工疾病保険法も同種のものであり、「鉱山ノ経験ニ依テ之ヲ他ノ職工ニ普及シタルモノナリ」と鉱夫および職工の保護の必要性を説く。さらに和田は『坑法論』でフランスの鉱山法に規定する救恤の内容を次のように紹介する。第一に、組合員の傷病に関して無料で医業を給与すること、第二に自己の過失を伴わない傷病に関しては手当金を給与すること、第三に組合員および廃疾者が死亡した場合は埋葬料を補給すること、第四に自己の過失を伴わないで廃疾となった場合は終身廃疾補助金を支給すること、第五に寡婦を終身又は再婚まで補助すること、第六は組合員及び廃疾者の遺児は十四歳まで教育料を補助すること。

和田が『坑法論』で展開した前記鉱業警察および鉱夫共済法は、坑内作業の特殊危険性を考慮した鉱夫保護論といえる。この和田の見解は、1891（明治25）年2月27日「鉱業条例制定ノ理由」によって再度展開される<sup>76</sup>。その中で和田は「鉱業ノ発達ハ国家経済上必要」であることを強調した上で、「日本坑法中ニ全ク其規定ナキカ或ハ其規定不完全ニシテ鉱業ノ発達上公安ノ保護上必要欠クヘカラサルモノアリ鉱業警察及鉱夫ノ保護規定ナリ」とする。すなわち鉱業は「百般ノ器械ヲ使用シ壯大ノ工を起ス」が、それに伴って危険が伴う。その危



険は「生命居住交通ノ安全ヲ害スルコトアリ」「衛生ヲ害スルコトアリ」。「鉱夫ノ危険労働ノ困難地表工業ノ比ニアラス」。したがって「鉱夫ノ保護及傭役ニ就テハ特別ノ規定ヲ設」ける必要があると説明する。

以上見てきた鉱山労働に関する動向は、その根底に基幹産業としての鉱業の推進が時代を超えて存在し、それであるがゆえに時代を追って坑内業務の特殊危険性を認識した鉱夫保護論が展開されたといえる。すなわち前述の繊維産業と同様、鉱業においてもその労働者の保護規定はなく、産業発展上、これ以上放置できない状況にある。このため内務省時代の殖産興業政策の一環に位置していた人力政策が、農商省においても産業育成の立場から次第に要求されることとなる。時あたかもドイツにおいて疾病保険法が制定された時期である。

注

52 大霞会『内務省史 第一巻』1971：63－67

53 「勸業寮職制頭」農林省農務局『明治前期勸農事蹟輯録』大日本農業会 復刻 1950（初版 1939）：20

54 前掲書：22

55 前掲書：24 大霞会前掲書：107

大久保は国内情勢を「方今、国勢ノ趨向、日ニ開明ニ進ムノ形状アリト雖モ、人民ノ生理、日々凋耗ニ至ルノ害害ナキ能ハズ、此レ洵ニ寒心通慮スベキ事ノ最大ナルモノニシテ今日ノ実践ニヨリ、将来ノ形勢ヲ推算シ、之ヲ匡救スルノ方法ヲ講究挙行セザレバ、徒ニ開明ノ虚名ヲ擁シテ、竟ニ貧窮ノ害害ヲ蒙リ、窮極ナルニ至ル」と分析し、「何ヲカ凋耗ニ至ノ害害ト云フ」と問題提起を行い、続けて「凡ソ旧慣ヲ改メ構造ヲ新ニスルモノ、各官省ノ用度ヨリ人民需給スル所、海輪船載ニ係ラザルモノナク、購入日ニ窮リナクシテ、輸出年々限アリ、況ヤ、毛布、綿糸、糖鉄、民間ノ供用夥多ニシテ、茶糸蚕卵ノ産出、僅ニ増殖スト雖モ、一切輸入ノ物品ニ敵スル能ハズ、而シテ工業未ダ挙ラズ、商業未ダ盛ナラズ、各地方ノ衰状、一歳一歳ヨリ甚シク生理寂索ニ帰スルモノ此ナリ」と分析している。

56 佐岩信竹「明治維新期の経済政策」石井寛治・原朗・武田晴人編『日本経済史 1 幕末維新时期』東京大学出版会 2000：82

57 農林省農務局前掲書：67

この間（内務省設置以後農商務省設置までの間）内務卿大久保利通の急死（1878（明治 11）年 5 月 14 日刺客に襲われ死亡）以降、政府部内に暗流が立ち込め、1880（明治 13）年 2 月には天皇の裁可により伊藤博文および大隈重信

両参議の卿・大輔兼任が解かれ、内務卿に松方正義（前大蔵大輔）、大蔵卿に佐野常民が就任した。大霞会前掲書：134

58 中村他校注：102 仮名遣い等は本書収録による。大隈および伊藤の認識を要約すると次のようになる。／政府は国家の財政難克服のため「財政更革ノ議」に基づいて 1880（明治 13）年 9 月 27 日酒造税則を制定したのをはじめとして、次々と財政改革を行ってきたが、「経費ヲ省略スルノミニ止ラズ併セテ百般ノ政務ヲ一層改良スルノ必要」があるとの認識を持つ。11 月 5 日に「工場払下ノ令」を公布したことなど、中央政府の改良の一端を見ることができが「未ダ政務改進黨ノ基礎タル各省管掌事務ノ分合ヲ画定スルニ至ラス」。したがって各省所管事務を画定することが急務である。その際「各省分任ノ事務中農商ニ関スル事務ヲ一省ニ集合スル是ナリ」と農商務に関する所管の一省への統合を述べる。現状は「農事」を内務省勸農局で所管し「商船ニ関スル事」を通信局が、「商ニ関スル事」を大蔵省商務局で、「工ニ関スル事」は工部省職工寮廃止以来主管する局は存在していない状況にある。これら農商務に関する事務を各省から分離し、一省を設け農商を統合することによって、重複経費の削減を図ることになる。そもそも「農商事務局ノ第一ノ要務」は「農商管理ノ事務」にある。したがって農商に関して「博ク奨励保護ニ関スル法制を案ジ」ること、すなわち法制定により民力を養成・誘導することが農商事務局の第一義的要務である。しかし現状は「奨励保護ノ区域ヲ踰越シテ自ラ事業ヲ興起、若シクハ資金ヲ貸与シテ直ニ農商ノ営業ニ干渉シ、僅々数名ノ農商ヲ庇保シ、其成績ヲ以テ他ノ模範ト為スニ因リ、其間識ラズ知ラズ一般農商ト利益ヲ競争スルノ嫌避スベキ状態ヲ免カレズ」状態をもたらした。

59 三輪良一『日本近代の経済政策史研究』日本経済評論社 2002：22

その背景には 1878（明治 11）年に渋沢栄一を会頭とする東京商法会議所が設立され、81（明治 14）年からは政府保護金に依存しない独自の民間活動が実施されるなど、すでにある程度の民力が養成されていたことがあげられよう

60 浅田毅衛「明治前期殖産興業政策と政商資本」『明治商学論叢』1985 1992：174－177

61 浅田 前掲書：181-187

明治 14 年政変とは、1881 年 10 月開拓使官有物払い下げ事件に発した事件である。

62 明治 14 年 4 月 7 日「農商務省職制並びに事務章程」農林省農務局編纂 前掲書：67

- 63 土屋喬雄編『維新産業建設史資料 第1巻』工業資料刊行会 1943: 737 『農商務省沿革史』
- 64 「農商務省創設ニ対スル参議大隈重信、参議伊藤博文建議」明治13年11月 農林省農務局編纂前掲書 : 66
- 65 岡本幸雄、今津健治編『明治前期官営工業沿革 千住製絨所 新町紡績所 愛知紡績所』東洋文化社 1983: 2
- 66 たとえば、厚生省保険局編『健康保険制度三十年史』(1958: 9) には、以下のような記述がある。  
「わが国の工場法は、明治44年3月29日、法律第46号をもって公布されたが、これよりさき、明治初年におけるわが国の主要産業は多く官業として営まれていた。それが明治13年以降、産業政策に一つの転換が試みられ、官営工業の多くが、民間の手に移された。そこで民営工場の労働者についても、その保護が考慮されるようになった。明治15年、農商務省において、労役法・工場条例の立案が考究せられ、それが明治26年に、職工条例・職工徒弟条例としての法案ができあがった」。
- 67 たとえば千住製絨所は開設にあたって「職工規則及ヒ職工願文案」を定める(1879(明治12)年6月)。「職工願文案」の宛先が「勸農局(筆者注:空白。事業所名を記入)製絨所御中」とあることから明らかなように、本案文は内務省勸農局において作成したものである。「千住製絨所職工規則」は、第2条で千住製絨所に就業を希望する者は、保証人(東京府下に不動産を所有する者)の連署の願書(雛形「職工願文案」を提示)を提出すること。「第3条 当所ハ生徒ノ修業場ニアラス故ニ総テ此規則ヲ遵守シ永年当所ノ職工タランコトヲ希フ者ニアラサレハ入場ヲ許サス」。「第29条 当所ヨリ暇ヲ得テ退場スル者ニハ必ス事務所ヨリ授暇ノ証ヲ與フヘシ此証ヲ與ヘサル者ハ他工場ニ就業スルコトヲ許サス」などを定め、明治初期の人力確保の様子が伺える規則である。一般的な規則としては、退場(退職)あるいは「暇ヲ遣ス」(免職)の場合は7日前の告知義務、1日14時間労働、職工は上等工、尋常工男、尋常工女に分類し、それぞれの給料が日給制で示されるが、熟練工になると出来高払制となる旨規定する。また16歳未満の年少者は、幼年男工および幼年女工に分類する。これらの職工たちは明確な上下関係にあり、上等工が尋常工以下の者を指導する体制を取る。さらに、同規則には傷病時の取り扱いを次のように定める。「第12条 平日誠実ニ勉勵シ工業熟達ノ者ニテ病氣療養ノ為メ或ハ不得止事故アリテ親族並保証人連名或ハ医案ヲ添ヘ連日遅出早帰リヲ願フ者ハ時宜ニ依リ之ヲ許スヘシ然リト雖トモ給料ハ左ノ割合ヲ以テ減却スヘシ」。「第22条 疾病ニ罹リ不勤一週日ニ及フトキハ必ス医案ヲ添ヘテ届出ヘシ」。「第23条 疾病ニ罹リ4週日ニ及ヒ尚ホ出勤難相成節ハ其職ヲ免スヘシ」。これらの規定は当時を反映する労務管理的要素が強い規定であるが、反面、「第21条 工業上疵傷ヲ受クル者ハ其輕重ニ依リ療養料或ハ扶助料ヲ給シ死ニ至ル者ニハ埋葬料並遺族扶助料ヲ給スヘシ」など労務災害に対する扶助規定が盛り込まれているなど、人力政策の一端をうかがわせる。
- 68 橋本文雄『社会法と市民法』有斐閣 1957: 259 「近代市民法上の契約自由の原則の労働契約への妥当は、資本主義の初期においては未だその形式的自由性のゆえに積極的価値を認められて、その実勢関係の不对等を捨象し、労務の取引を財貨の取引と等視するその不合理が、社会の一般的規範意識に反映するにはいたらないが、資本主義がすでに発展し欠陥をようやく露呈せる状態において導入せられたわが国においてはすでに工場労働者の保護に関し、未だ市民法の成型を見るに至らない以前において明治14年、内務省工務局内に調査課を設け、労役法および工場条例に関する材料を集輯し、16年、労役法・師弟契約法および工場規則の着手をみた」
- 69 明治14年6月28日「農商工奨励ノ儀ニ付布達(乙第五号)」府県あて  
「農商工奨励ノ儀ニ付テハ官或ハ之ニ率先シ其事業ヲ開設シ或ハ其実利ヲ指示スル等従来区々ノ方ニ涉リ之ヲ誘導セリト雖モ今や事業漸ク開テ人々自奮ニ従事スルノ時ニ至テハ人民ヲシテ慢リニ依頼スルノ思念ヲ脱シ益々其自奮ニ氣象ヲ拡充セシメサルヘカラス故ニ専ラ法規ニ依リ公平不偏治ク之ヲ保護シ詳カニ地方ノ実情ヲ察シ一般ノ便益ヲ図リ大ニ之ヲ奨励スルハ管理上ノ要務ニ候條地方庁ニ於テモ此趣旨ニ基キ施行可致此旨相達候事 農林省農務局編纂前掲書 : 73-75
- 70 農商務大臣官房文書課 「職業調査類別表」1895(明治28)。美濃部俊吉編・農商務省商工局「職工工場保護及取締ニ関スル参考」1896(明治29)。農商務省商工局「工場及職工問題研究上必要ノ参考資料」1897(明治30)。以上、「近代デジタルライブラリー」より。
- 71 花井俊介「軽工業の資本蓄積」石井寛治・原朗・武田春人『日本経済史2 産業革命期』東京大学出版会 2000: 123-141。明治22)年3月15日開会「大日本紡績同業連合会議事録」には「日本ニ於イテ一大強敵タルモノハ印度ニシテ印度ニ打勝テハ無論仮令打勝タルマデモ之ト拮抗シテ行ケハ、日本ノ為ニハ利益ニナル」との議論がある。
- 72 土屋喬雄 『職事情』 1947: 2
- 73 青木虹二 『日本労働運動史年表 第一巻<明治大正編>



新生社 1968

青木は明治以後戦前期の労働運動の展開を、六期に時期区分する。第一期 1869（明治2）年から1895（明治29）年までの産業資本の確立期、第二期 1896（明治30）年から1905（明治38）年までの産業資本の展開期、第三期 1906（明治39）年から1918（大正7）年までの独占資本の形成期、第四期 1919（大正8）年から1926（大正15）年までの独占資本の展開期、第五期 1927（昭和2）年から1930（昭和5）年までの資本の全般的危機の時代、第六期 1931（昭和6）年から1945（昭和20）年までの国家独占資本の形成期である。青木のこの時期区分に従うと、本論で取り扱う時期は、第一期の産業資本の確立期から第二期の産業資本の展開期に当たる。

また、青木は日本の労働運動の歴史を、1897（明治30）年の労働組合期成会の結成およびそれに続く鉄工組合の発足を持ってその嚆矢とし、それ以前を近代的労働運動の前史と位置付ける。青木が前史と位置づけることの運動母体には次のようなものがある。1881（明治14）年 壁職人組合結成（東京府下左官工2600人）、1888（明治21）年 京都瓦職工組合結成、1889（明治22）年 同盟進工組結成（陸軍造兵廠および石川島造船所有志）、1890（明治23）年 大日本労働者同盟会結成、1891（明治24）年 京都活版職工同盟会結成、1892（明治25）年 煉瓦職組合結成（東京府）、1894（明治27）年 活版工組合結成に着手（神戸）、日本鉱山同盟会結成（永岡鶴蔵）、1896（明治29）年 東京船大工組合結成

- 74 石井善助「鉱業法（法整備確立期）」鶴飼信也他編『講座 日本近代法制史3』勁草書房 1958
- 75 和田維四郎は『坑法論』博文館 1890（近代デジタルライブラリー）
- 76 和田維四郎「鉱業条例制定ノ理由」『日本鉱業会雑誌第84号』：37・44 日本鉱業史料集刊行委員会編『日本鉱業史料集 第一五期 明治編（前）・上』

